



Kosovo: desde Rusia con amor...

*Tim Judah**

Tema: Kosovo es la última pieza que queda por encajar en el rompecabezas de la antigua Yugoslavia. Sin embargo, la negativa de Rusia ha dado al traste con los planes de Occidente de conducir a Kosovo de la mano de la ONU por una transición sin tropiezos hacia la independencia. El 20 de julio, los países occidentales, en vista de la oposición rusa, abandonaron finalmente los intentos de aprobar una resolución relativa a Kosovo en el Consejo de Seguridad.

Resumen: Los diplomáticos occidentales han invertido un considerable esfuerzo en planear la independencia de Kosovo y esperaban que, a estas alturas, Kosovo estuviera ya cerca de conseguirla. No esperaban que Rusia fuera a echar por tierra sus planes. Ahora cabe esperar más negociaciones sobre el futuro de esta provincia serbia, pero es discutible que pueda extraerse algo de ellas. La mayoría de etnia albanesa de la población kosovar exige la independencia de la provincia y el no conseguirla podría dar lugar a actos de violencia. A lo sumo, las negociaciones son sencillamente una idea para tratar de ganar tiempo hasta que la UE y EEUU estén preparados para desafiar a una Rusia en pleno resurgimiento y reconocer una declaración unilateral de independencia de los albanokosovares.

Análisis: La primera norma al hablar de los Balcanes es “esperar lo inesperado”. Y esa norma ha demostrado ser tan aplicable como antaño cuando se trata de encontrar una solución a la controvertida cuestión de Kosovo, la provincia meridional de Serbia. De hecho, lejos del optimismo que caracterizaba las expectativas y los escenarios previstos por los diplomáticos occidentales el año pasado, un diplomático de la UE cercano al proceso resume hoy la situación de la siguiente manera: “Estamos en un punto muerto”. Sin embargo, el motivo de ello no radica en los Balcanes, sino en Rusia, que ha conseguido echar por tierra toda esperanza de una transición sin tropiezos hacia la independencia del territorio, bajo jurisdicción de la ONU desde 1999.

El 26 de marzo, el ex presidente de Finlandia, Martti Ahtisaari, a quien la ONU pidió en 2005 que presidiera la búsqueda de una solución al problema kosovar, presentó al Consejo de Seguridad un plan de “independencia supervisada”. Desde entonces se han distribuido numerosos proyectos de resolución sobre esta cuestión (cinco o seis, dependiendo de cómo se cuenten), todos ellos rechazados por Rusia, cuyos diplomáticos afirman oponerse a cualquier solución que no haya sido acordada por serbios y albanokosovares. El 12 de julio, Sergei Lavrov, ministro de Asuntos Exteriores de Rusia, declaró: “Como saben, únicamente podemos apoyar un proyecto de resolución que resulte aceptable para ambas partes, Pristina y Belgrado”. De esta forma, dejó claro que haría uso de su poder de veto si los países occidentales insistían en poner sobre la mesa una resolución que no contara con su previa aprobación. Hacia la tercera semana de julio parecía cada vez más probable que la siguiente fase del intento de resolver el problema de Kosovo fuera a producirse fuera del marco de la ONU. Zalmay Khalilzad, embajador de EEUU ante las Naciones Unidas, declaró el 18 de julio: “O el Consejo de Seguridad se encarga de este asunto, con una actitud constructiva por parte de Rusia, dando un paso en la dirección adecuada, o ésta será responsable de que el proceso salga del Consejo”. Esto es exactamente lo que sucedió el 20 de julio, cuando los

* *Periodista, especialista en los Balcanes*

países occidentales llegaron a la conclusión de que los intentos en curso de encontrar una solución en el marco de la ONU habían fracasado.

Kosovo, cuya población se calcula en torno a los dos millones, es el último gran problema sin resolver resultante del desmembramiento de la antigua Yugoslavia. A diferencia de los seis Estados sucesores de Yugoslavia (Serbia, Montenegro, Croacia, Bosnia-Herzegovina, Macedonia y Eslovenia), Kosovo no era una república yugoslava de pleno derecho, sino una provincia autónoma de Serbia. Sin embargo, el 90% de su población, de etnia albanesa, pedía desde antes de la desintegración de Yugoslavia el estatuto de república para la provincia, y desde entonces ha venido pidiendo su plena independencia.

En 1989, el líder serbio Slobodan Milosevic abolió la autonomía de Kosovo. Cuando estallaron las guerras en Croacia y Bosnia a principios de la década de 1990, los albanokosovares, por aquel entonces dirigidos por Ibrahim Rugova, decidieron optar por una resistencia pasiva. Carecían de los medios necesarios para emprender una guerra contra Serbia y, por otro lado, temían que la provincia fuera objeto de una limpieza étnica en caso de hacerlo. Sin embargo, esa situación cambió radicalmente en 1997, cuando el colapso del Gobierno y las autoridades de Albania condujo a una situación en que era posible adquirir decenas de miles de armas a bajo precio y pasarlas de contrabando al otro lado de la frontera. En ese momento, una serie de hombres que hasta entonces habían estado al margen de la política pasaron a ocupar una posición central, y así estalló la rebelión del Ejército de Liberación de Kosovo (ELK).

El ELK no tuvo de por sí mucho éxito desde el punto de vista militar; su triunfo radicó en involucrar a la OTAN de parte de los albaneses. Tras la campaña de bombardeos de la OTAN en 1999, que duró 78 días, las fuerzas de seguridad serbias (y la Administración de ese país) abandonaron la provincia.

Los bombardeos acabaron con la resolución 1244 del Consejo de Seguridad, por la que se estableció una Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK). En ésta, también se especificaba que Kosovo era una parte de la entonces República Federativa de Yugoslavia, de quien Serbia constituye el Estado sucesor actualmente, pero añadía que en el momento de la solución definitiva debían tenerse plenamente en cuenta los acuerdos de Rambouillet de 1999 (rechazados por Serbia), en los que se hablaba de “una solución definitiva sobre la base de la voluntad del pueblo”. En otras palabras, incluía una contradicción fundamental entre dos aspectos que en la actualidad vuelven a atormentar a los diplomáticos, ya que éstos encuentran enormemente difícil, por no decir prácticamente imposible, conciliarlos. Esos dos aspectos son el derecho a la autodeterminación de los albaneses y la integridad territorial de Serbia.

En 2004 se desató una ola de violencia que se propagó como la pólvora en toda la provincia. Esto empujó a la ONU a pedir a Ahtisaari que trabajara en la cuestión del estatuto definitivo de la provincia. Durante gran parte de 2006, serbios y albanokosovares celebraron desgastadas negociaciones en Viena. Obviamente, no consiguieron ponerse de acuerdo sobre si Kosovo debería o no ser independiente, de forma que el equipo de Ahtisaari trabajó en un plan que terminaba recomendando una “independencia supervisada” de la provincia. En él se preveía un Kosovo que, aun disfrutando de todo lo que implica una categoría de Estado, estaría en realidad sometido, durante los próximos años, a un férreo control internacional. En el plan se preveía no sólo mantener la actual fuerza de mantenimiento de la paz de la OTAN, compuesta por 16.000 efectivos, sino también que otras dos instituciones reemplazaran a la UNMIK. La mayor de ellas sería una misión de policías y jueces de la UE que ayudaría a mantener la seguridad en el país y la segunda sería la Oficina Civil Internacional (OCI), dirigida por un “representante” y que funcionaría de forma parecida a la Oficina de un gobernador general, con competencias considerables para intervenir en la vida diaria. En esto, la idea de la OCI se basó en el ejemplo de la Oficina del Alto Representante en Bosnia y Herzegovina, en la cual, al igual que estaba previsto para Kosovo, el representante ejercería al mismo tiempo las funciones de representante especial de la UE. El plan también preveía un elevado nivel de autonomía para las áreas habitadas por serbios

(se calcula que en Kosovo hay en torno a 130.000).

Aunque la misión de Ahtisaari era técnicamente una misión de la ONU, a todos los efectos prácticos fue creada, alentada y seguida por el Grupo de Contacto, que también estableció una serie de directrices para las negociaciones. El Grupo de Contacto está constituido por seis países de gran tamaño y desde hace tiempo sirve de foro para tratar de coordinar las políticas en la antigua Yugoslavia. Estos seis países son EEUU, el Reino Unido, Rusia, Francia, Alemania e Italia.

Aunque los rusos aceptaron todo esto, incluido el papel de Ahtisaari, siempre dejaron muy claro que se oponían a la independencia de Kosovo, citando desde la posibilidad de que pudiese sentar un precedente para los separatistas en España hasta los “conflictos congelados” de la extinta Unión Soviética. Sin embargo, en ningún momento durante 2006 los diplomáticos occidentales se tomaron en serio esa oposición. Dieron por sentado que la creciente, y cada vez más audible, oposición rusa no se trataba más que de un intento de aumentar el precio que habría que pagar si finalmente se terminara acordando intercambiar la independencia de Kosovo por alguna otra cosa en otro lugar. Un diplomático de alto nivel de la UE procedente de un antiguo país comunista declaró: “Les dije a mis colegas que esta vez los rusos iban en serio, que hablaban en serio, (...) pero se limitaron a contestar que sabían lo que hacían”.

A partir del 26 de marzo se distribuyeron en el Consejo de Seguridad diversos proyectos de una posible resolución; básicamente, en todos ellos se aprobaba el plan Ahtisaari y, por tanto, se preveía la independencia de la provincia. Rusia se opuso a todos ellos. A principios de junio, Kosovo fue objeto de debate durante la Cumbre del G-8 celebrada en Heiligendamm, Alemania, en la que Nicolas Sarkozy, el nuevo presidente francés, sugirió que se atrasara seis meses la finalización del proceso relativo a Kosovo para seguir negociando. Aun así, Sarkozy también dejó claro que la independencia de Kosovo era inevitable y nombró como ministro de Asuntos Exteriores a Bernard Kouchner, primer jefe de la UNMIK y conocido partidario de la independencia de la provincia. Las ideas de Sarkozy se incorporaron a los últimos proyectos de la ONU, que habían dejado de prever de forma tan evidente la independencia de Kosovo pero que aun así fueron rechazados por Rusia. Vitaly Churkin, embajador de Rusia ante las Naciones Unidas, declaró: “Prácticamente todo el texto... está impregnado del concepto de una independencia para Kosovo” y señaló que la probabilidad de que se aprobara en su redacción actual era “nula”, por dos motivos inmediatos. En primer lugar, los rusos sospechaban que cualquier resolución que no reiterase la afirmación sobre la integridad territorial de Serbia incluida en la resolución 1244 se emplearía para justificar el posterior reconocimiento de un Estado independiente. Y en segundo lugar, los rusos consideraban, con razón, que el proyecto era una forma de llevar a Kosovo a una independencia de forma subrepticia.

El motivo de ello es que EEUU llevaba tiempo insistiendo en que si Rusia se negaba a permitir que Kosovo adquiriera su independencia por medio del Consejo de Seguridad, entonces la otra opción principal era que Kosovo se declarara independiente de forma unilateral y que los países reconocieran esa independencia de forma bilateral. El problema al que se enfrentaban es que la UE no se sentía cómoda con esa idea, y sigue sin sentirse, dado que muchos de sus propios países (entre ellos, España y Eslovaquia) muestran una clara animadversión hacia la idea de que Kosovo se independice, al tener ellos mismos temores separatistas propios. Por ese motivo se ha considerado necesario, por lo menos hasta ahora, que el proceso cuente con la aprobación de la ONU para dotar de legitimidad a la misión de la UE y la OCI. Lo que se teme es que una declaración unilateral de independencia genere una situación de caos si se retira la Misión de la ONU y a su vez la parte norte de Kosovo ocupada por serbios declara su propia independencia de Kosovo. Por ello, en el proyecto definitivo distribuido en julio se pedían 120 días más para negociar, durante los cuales la ONU transferiría el control a la UE y la OCI. En otras palabras, cuando fracasaran esas negociaciones, algo que sucedería de forma inevitable, resultaría mucho más fácil proceder a una declaración unilateral de independencia, ya que la misión de la UE y OCI ya estarían allí y por tanto podrían mantener las operaciones, y en ese punto resultaría muy difícil que España o Eslovaquia pidieran que se pusiera fin a la misión de la UE.

Para Rusia la cuestión nunca ha girado en torno a Kosovo en sí, sino en torno a Rusia y la exigencia de recuperar el respeto que perdió tras el desmembramiento de la Unión Soviética. Sin duda, entre muchas de las principales figuras involucradas, como Churkin y Lavrov, también ha imperado el sentimiento de que ha llegado el momento de desquitarse con los países occidentales por lo que consideran una humillación sufrida en la década de 1990, cuando Rusia no logró impedir el bombardeo de la entonces Yugoslavia. De hecho, Sergei Karaganov, asesor político de la Administración del presidente ruso Vladimir Putin, dijo exactamente eso cuando comentó el 16 de junio: “Muchos en Moscú quieren ahora que norteamericanos y europeos paguen con creces sus acciones con respecto a Kosovo, aunque no quieran admitirlo públicamente”. En la escena geopolítica mundial, Kosovo es una moneda de cambio pequeña pero de gran utilidad para otras cuestiones que incluyen aspectos como la seguridad energética o el escudo antimisiles propuesto por EEUU. Como afirmó Victor Yasmann en una declaración a RFE, Kosovo es un “punto débil” de la política occidental y “Rusia se da cuenta de que cualquier declaración unilateral de independencia para Kosovo que no se ajuste al procedimiento de la ONU no será reconocido por todos los miembros de la Unión Europea, lo cual podría generar una división en el bloque”. Como para subrayar este punto y causar consternación en la UE, que, por rodear a la antigua Yugoslavia, la considera, más que su patio trasero, su patio interior, Putin, en una declaración formulada en Zagreb, la capital de Croacia, durante una cumbre celebrada el 24 de junio, afirmó que los Balcanes siempre habían sido una “esfera de especial interés” para Rusia y que “era natural que una Rusia en pleno resurgir volviese a la zona”. La declaración se produjo poco después de que el presidente Bush, al hablar de Kosovo en Tirana el 10 de junio, declarase ante los albaneses: “Hay que empezar a moverse... y el resultado final es la independencia”.

En el propio Kosovo, los dirigentes albaneses se pusieron aún más nerviosos a medida que iba siendo aparente que el denominado Plan A, por “Ahtisaari” y a favor de la independencia, se les escapaba de las manos. Alentados por los diplomáticos occidentales, habían anunciado ya que Kosovo sería independiente para finales de 2006. Al no suceder esto, prometieron que la independencia llegaría para finales de mayo. Cuando eso tampoco sucedió, empezaron a temer que su credibilidad fuera puesta en tela de juicio y, además, con esas fechas en mente habían dado por hecho una celebración de elecciones locales (ya vencidas) y generales (previstas para finales de año) en situación de independencia. Ahora parece que tendrán que celebrarse antes, posiblemente el 24 de noviembre, lo cual abre las puertas a una dura campaña en las que se intercambiarán acusaciones acerca de por qué la situación de Kosovo sigue sin resolverse. Aparte de eso, también existía el temor de volver a una situación no sólo de inestabilidad política, sino también de violencia. Como declaró Karen Pierce, representante permanente adjunta del Reino Unido ante las Naciones Unidas: “Hay que tener presente que, si no abordamos las preocupaciones del pueblo kosovar, puede que llegue un momento en el que los acontecimientos sobre el terreno, especialmente en los Balcanes, se adelanten a lo que queramos hacer nosotros aquí en Nueva York”.

Y parece que eso se está intentando ya. Dirigiéndose a los veteranos del ELK, Avdyl Mushkolaj, presidente de una de las principales asociaciones de veteranos, dijo que la organización, oficialmente disuelta, no se encontraba más que en un “alto el fuego”. Refiriéndose a la sangre derramada de los compañeros caídos, declaró: “Ya he dicho miles de veces, y lo vuelvo a repetir, que si se hace peligrar la cuestión nacional, y Serbia es la única que puede hacerla peligrar, sin duda tendremos otra guerra”.

A corto plazo, no parece inminente un regreso a la violencia. Según Visar Reka, antiguo portavoz del ELK, “los albaneses han desarrollado esta conciencia colectiva de que cualquier tipo de disturbio jugaría en su contra, y principalmente en contra de la independencia de Kosovo, ya que daría a los diplomáticos rusos amplios argumentos para afirmar que no somos más que agitadores”. Aun así, aunque a principios del verano la balanza se inclina hacia no regresar a la violencia, la probabilidad de que cambie de inclinación hacia el lado contrario aumenta a medida que va avanzando el año.

Al alcanzar la tercera semana de julio la frustración iba en aumento, y no sólo entre los albanokosovares. A medida que se iba haciendo evidente que la vía hacia una solución por intermediación del Consejo de Seguridad estaba bloqueada, se intentó encontrar un modo de salir del punto muerto fuera de la ONU. Y ello a pesar de la advertencia del primer ministro serbio, Vojislav Kostunica, de que eso no era posible y de que Serbia se enfrentaba actualmente a EEUU en una extraordinaria lucha entre la “fuerza y el derecho” en la que “sólo podían triunfar el derecho para el caso de Kosovo”. El 17 de julio, Javier Solana, responsable de la política exterior comunitaria, declaró, tras reunirse con Ahtisaari, que se estaba haciendo un último intento para tratar de aprobar una resolución en la ONU, pero que, “de no resultar eso posible”, creía “que el Grupo de Contacto reanudaría las negociaciones durante 120 días más”. Y parece que eso es lo que está a punto de suceder. El 25 de julio se informó de que se había previsto en Viena una reunión de Grupo de Contacto para decidir qué próximas medidas adoptar.

Realmente, parecía que la finalidad de esas negociaciones (y ahora hasta acciones) era ganar tiempo, a falta de una idea mejor. Después de todo, Rusia es miembro del Grupo de Contacto, al igual que del Consejo de Seguridad, y como señaló Veton Surroi, miembro del equipo de negociación albanokosovar y ministro de Asuntos Exteriores *de facto*, en realidad nadie estaba diciendo “de qué debían hablar”. Aunque los diplomáticos declararon que el período adicional de negociaciones, requerido por Rusia y Serbia, era necesario para “dar ese paso más”, Surroi respondió que una vez que ya se ha corrido una maratón, “¿de qué sirve dar un paso más?”. Pues parece que para dos cosas. En primer lugar, más allá de ganar tiempo, ni EEUU ni la UE estaban aún preparados para enfrentarse a Rusia en torno a la cuestión de Kosovo ni de animar a éste a declarar su independencia de forma unilateral, algo que según Agim Ceku, primer ministro de la provincia, están dispuestos a hacer. En segundo lugar, presuponiendo que las negociaciones no lleven a ningún acuerdo, fuentes de la UE apuntaron a que emplearían ese tiempo para lograr una masa crítica de Estados miembros dispuestos a reconocer un nuevo Estado kosovar sin la aprobación de la ONU. Con esa masa crítica se pensaba que el Gobierno de Kosovo, a cambio del apoyo y el reconocimiento, invitaría a la misión de la UE y a la OCI a entrar en él.

En el momento de redactarse este informe circulaban diversas ideas sobre las nuevas negociaciones. Una de ellas es que las negociaciones adoptarían la forma de una diplomacia itinerante. Otra era que en otoño se convocaría una conferencia siguiendo la línea de la celebrada en Dayton, que puso fin a la guerra de Bosnia en 1995. Algunas mencionaban París como un posible emplazamiento, lo cual hizo recordar las fallidas negociaciones de Rambouillet, que se celebraron justo a las afueras de esa ciudad en 1999 y que precedieron al inicio del período de bombardeos de la OTAN. Otras mencionaban Bruselas. Entretanto, mientras los diplomáticos discutían nuevas ideas sobre las negociaciones, no parecía estar nada claro lo que podría conseguirse con ellas, más allá de ganar tiempo. También existía bastante confusión en torno al concepto en sí de las nuevas negociaciones, ya que un diplomático explicó que, a pesar de ellas, se mantendría en pie en plan Ahtisaari y que, a pesar de que estuviera circulando la idea de buscar otro negociador, Ahtisaari permanecería en su puesto.

Sin duda esa nube de confusión se disipará pronto, pero entretanto ha hecho que la vieja idea de la partición cobre fuerza de nuevo. Aún está por ver si esa opción llegará a materializarse, pero es cierto que actualmente está siendo debatida abiertamente por diplomáticos, políticos y miembros de la prensa. La idea sería que Kosovo adquiriera la independencia a cambio de renunciar a la parte norte de su territorio, habitada por serbios, donde se calcula que viven menos de la mitad de los serbiokosovares. Puede que los albanokosovares no se opongan a esa opción si realmente llega a ponerse sobre la mesa, a condición de que, a cambio, Serbia ceda a Kosovo las áreas habitadas por albaneses del valle de Presevo, algo poco probable, especialmente porque la principal carretera norte-sur de Serbia y el eje ferroviario que la conecta con el puerto griego de Tesalónica atraviesan justo esa zona. Dicho esto, el principal problema de la partición sigue siendo el de siempre: si se pueden cambiar las actuales fronteras de Kosovo, ¿por qué no redefinir las de Macedonia y Bosnia y después también las de los países fuera de la antigua Yugoslavia?

Conclusión: Si se analiza el origen de los conflictos en Yugoslavia, puede argüirse fácilmente que Kosovo fue la mecha que encendió una serie de conflictos que acabarían por destruir el país. Desde la desaparición de Yugoslavia, se ha predicho en numerosas ocasiones que, al final, para cerrar el capítulo de la historia yugoslava, el conflicto volvería a sus raíces: Kosovo. Lo que se ha visto claro ahora es que la cuestión de esta minúscula porción de terreno ha pasado a formar parte de una empresa mayor, que tiene que ver con el regreso de Rusia a la escena internacional, de forma que sus dos millones de personas se ven obligadas de momento a permanecer en el limbo, sin saber cuál será su futuro.

Tim Judah
Periodista, especialista en los Balcanes